

JMENOVACÍ PRAVOMOCI PREZIDENTA K ÚSTAVNÍM ORGÁNŮM HOSPODÁŘSKÉ MOCI

APPOINTMENT POWERS OF THE PRESIDENT TO THE CONSTITUTIONAL AUTHORITIES OF ECONOMIC POWER

Zdeněk Koudelka

ABSTRAKT

Ústavní činitelé mohou svým rozhodováním ovlivňovat více nebo méně ekonomickou politiku celé země. Míra jejich vlivu souvisí s jejich jmenovacími pravomocemi. V našem případě se text zabývá pravomocemi prezidenta republiky jmenovat vedení významných ekonomických institucí – České národní banky a Nejvyššího kontrolního úřadu. Tyto pravomoci se staly předmětem právního a politického sporu mezi prezidentem Václavem Havlem a tehdejšími představiteli vlády a Poslanecké sněmovny. Výsledek sporu významně posílil pozici prezidenta republiky v oblasti ekonomické politiky.

Klíčová slova: prezident republiky, Bankovní rada, Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad.

ABSTRACT

Constitutional officials can influence the economic policy of the whole country more or less by their decisions. The degree of their influence is related to their appointment powers. In our case, the text deals with the powers of the President of the Republic to appoint the management of major economic institutions - the Czech National Bank and the Supreme Audit Office. These powers were the subject of a legal and political dispute between President Václav Havel and the representatives of the government and the Chamber of Deputies. The outcome of the dispute significantly strengthened the position of the President of the Republic in the field of economic policy.

Key words: President of the Republic, Bank board, Czech National Bank, Supreme Audit Office.

JEL classification: N440.

ÚVOD

Prezident republiky má v našem ústavním systému významné postavení. Jeho faktická politická moc je dána nejen ústavními pravomocemi, ale i aktuální vztahem k vládě. Je-li vláda slabá, je prezident relativně silnější. Mezi prezidentské pravomoci patří i možnost ovlivňovat hospodářské řízení státu. Pomineme-li samotnou vládu a její ekonomická ministerstva, jsou hospodářskými orgány, které přímo upravuje ústava – Bankovní rada České národní banky a Nejvyšší kontrolní úřad.

V rámci praxe obsazování těchto klíčových pozic již došlo k politickým a právním sporům o personální obsazení. Tyto spory skončily vítězstvím prezidenta republiky, který tak významně posílil své mocenské postavení v rámci realizace ekonomické moci státu.

Při řešení těchto sporů se projeví různé přístupy, což je v právu časté. V názorech se projeví i politická blízkost k hlavě státu nebo naopak blízkost k opačným názorům předsedy vlády. Rozhodující je však především text ústavy samotné. Nakonec většinou spory řeší soudy a v tomto případě Ústavní soud, který může vydat rozhodnutí, jenž obsahuje mocensky závazný výklad.

1. BANKOVNÍ RADA ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

Problémem v rámci utváření vedení České národní banky byl při jmenování guvernéra a dvou viceguvernéřů České národní banky (ČNB). Jmenování členů Bankovní rady je ústavním právem prezidenta, které nepodléhá spolupodpisu předsedy vlády (kontrasignaci). Funkční období členů je 6 let. Zákon o ČNB však výslovně uvádí, že Bankovní radu ČNB tvoří guvernéř, dva viceguvernéři a čtyři další členové.¹

Výkladový problém pak nastává právě ve vztahu ke jmenování guvernéra a viceguvernéřů s ohledem na uplatnění kontrasignace. Z hlediska výkladového rozboru § 6 zákona o ČNB plyne spíše výsledek, že prezident jmenuje guvernéra a viceguvernéře a též "další členy bankovní rady" bez kontrasignace, jelikož při opačném postupu mělo být systémově nejprve upraveno jmenování členů Bankovní rady a teprve následně a odděleně upraveno jmenování guvernéra a viceguvernéřů z řad členů Bankovní rady.

Bud' můžeme říci, že ke jmenování guvernéra a viceguvernéřů jsou potřebná dvě po sobě jdoucí rozhodnutí. Prvním je dotčený jmenován členem Bankovní rady, což kontrasignaci nepodléhá. Druhým rozhodnutím je člen Bankovní rady dále jmenován (povýšen) do funkce guvernéra či viceguvernéra, toto rozhodnutí již je pravomocí prezidenta danou obyčejným zákonem o České národní bance, a proto podléhá kontrasignaci dle čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy. Anebo je jmenován jedním rozhodnutím bez kontrasignace členem Bankovní rady s tím, že pozice guvernéra (viceguvernéra) je jen určitým upřesněním členství v Bankovní radě.

V praktické rovině jde o to, zda má guvernéř dostat jeden jmenovací dekret bez kontrasignace, kde je uvedeno, že je jmenován členem Bankovní rady – guvernérem ČNB, anebo má dostat dva jmenovací dekry. Prvním by byl bez kontrasignace jmenován na základě ústavního práva prezidentem členem Bankovní rady bez kontrasignace. Druhým by byl jmenován již jako člen Bankovní rady guvernérem (viceguvernérem) České národní banky, přičemž by zde šlo o jmenovací právo prezidenta dané obyčejným zákonem a tedy s nutností kontrasignace předsedou vlády. Takto se postupuje při jmenování předsedů a místopředsedů Ústavního či Nejvyššího soudu, kdy mají jeden jmenovací dekret na to, že jsou soudci, a druhý na to, že jsou funkcionáři soudu.

První způsob prosazoval prezident republiky Václav Havel, druhý předseda vlády Miloš Zeman. Tato věc se stala předmětem sporu premiéra Miloše Zemana s prezidentem Václavem Havlem o kontrasignaci jmenování guvernéra České národní banky Zdeňka Tůmy v roce 2000. Ústavní soud vyložil, že jde o nekontrasignovanou pravomoc. Ústavní soud užil pro výklad jmenovacího práva prezidenta republiky ústavní zvyklost² za situace, kdy nikdo nezpochybňoval ústavní právo prezidenta jmenovat člena Bankovní rady a zákonné právo prezidenta jmenovat guvernéra a viceguvernéra České národní banky. Zvyklost pak jen řešila, zda druhé právo je samostatné a podléhající kontrasignaci, či je součástí práva prvního a je bez kontrasignace.

Jde o zásadní otázku, protože vadné jmenování může vést k neplatnosti tohoto aktu. Zpochybněna by tak byla i následná správní rozhodnutí a jiné právní akty, které činil guvernéř sám nebo v rámci Bankovní rady.

Ústavní soud konstatoval, že není třeba kontrasignace i na základě ústavní zvyklosti, kdy byli jmenováni guvernéři banky bez kontrasignace, aniž by to předsedovi vlády vadilo. Přičemž před jmenováním Zdeňka Tůmy guvernérem v roce 2000, které se stalo předmětem sporu premiéra a prezidenta, byl jmenován guvernéř České národní banky jen dvakrát,³ a to 20. 1. 1993 a 22. 7. 1998, když jen druhé jmenování bylo provedeno prezidentem.

¹ Čl. 62 písm. k) Ústavy. § 6 odst. 2 a 3 zákona č. 6/1992 Sb., o ČNB.

² Nález č. 91/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 22 (285/2001 Sb., Pl.ÚS 14/01).

³ Ovšem obdobně byli jmenováni viceguvernéři.

V prvním případě jmenoval guvernéra předseda Poslanecké sněmovny, jelikož úřad prezidenta nebyl obsazen. Předseda Poslanecké sněmovny jmenoval prvním guvernérem Josefa Tošovského, a tedy vnímal tuto pravomoc jako nekontrasignovanou, jinak by přešla na předsedu vlády. Václav Havel se ujal úřadu prvního prezidenta Čech, Moravy a Slezska až 2. 2. 1993 a 17. 2. 1993 jmenoval šest členů Bankovní rady ČNB včetně Josefa Tošovského, který měl tedy zvlášť jmenovací dekret na pozici guvernéra a zvlášť na pozici člena Bankovní rady.⁴

Ústavní soud mluví o zvyklosti již na základě jednoho jmenovacího aktu, což je nedostatečné. Například Jaroslav Krejčí (1931, s. 46) výslovně uvádí: „...*nebude jistě nikdo mluvit o ústavním zvyku, který by se opíral o jediný případ.*“.

V předtuše prohry u Ústavního soudu se pokusila vláda Miloše Zeman řešit situaci tak, že podmínila jmenovací právo prezidenta návrhem vlády změnou zákona o České národní bance. I toto omezení prezidentských pravomocí však na návrh prezidenta Václava Havla zrušil Ústavní soud nálezem z 20. 6. 2001.⁵ Ústavní soud dovodil, že nekontrasignované pravomoci jsou osobní prerogativy (výsady) prezidenta a omezit je například výběrem z návrhu oprávněného subjektu může jen samotná ústava, ale ne obyčejný zákon.

Skutečnost, že je ztotožněna funkce guvernéra (viceguvernérů) s členem Bankovní rady, vede k tomu, že pokud prezident chce jmenovat guvernéra (viceguvernéry) z řad stávajících členů Bankovní rady, pak tento rezignuje na své členství prostého člena Bankovní rady a ihned je zároveň jmenován znovu členem Bankovní rady-guvernérem (viceguvernérem). Tímto aktem získává druhé jmenování a již nemůže být jmenován znovu. Pokud byl jmenován členem Bankovní rady podruhé, nemůže být již jmenován guvernérem, protože by byl formálně jmenován členem Bankovní rady již potřetí za sebou, přestože fakticky je členem méně než 12 let. Stalo se tak v případě jmenování Miroslava Singera, který byl jmenován členem Bankovní rady roku 2005. V roce 2010 rezignoval a ihned byl jmenován znovu jejím členem v pozici guvernéra. Obdobné to bylo v případě Jiřího Rusnoka, který byl jmenován členem Bankovní rady roku 2014. V roce 2016 rezignoval a ihned byl znovu jmenován členem Bankovní rady v pozici guvernéra.

Ovšem je znám i opačný postup, kdy Mojmír Hampl byl prezidentem Václavem Klausem jmenován členem Bankovní rady k 1. 12. 2006. Od 1. 3. 2008 byl jmenován viceguvernérem, aniž by se jednalo o nové jmenování členem Bankovní rady do druhého funkčního období. Do druhého funkčního období byl jmenován znovu v roce 2012 prezidentem Václavem Klausem a vykonával funkci až do roku 2018. Podivné je, že vykonával svou funkci souběžně s Miroslavem Singerem, při jehož jmenování guvernérem byl užít jiný postup a přitom jmenování provedl stejný prezident Václav Klaus. Pouze jeden z těchto postupů je správný, byť může být předmětem sporu který, ale nelze souběžně uplatňovat oba. Přípustné by bylo jen, kdyby nový prezident považoval dosavadní postup za neústavní a vědomě jej chtěl změnit, přičemž by však změnu musel uplatňovat soustavně a ne výběrovým způsobem.

Prezident republiky může odvolat člena Bankovní rady ze zákonných důvodů. V případě odvolání guvernéra mají tento odvolaný guvernéř nebo Rada guvernéřů při Evropské centrální bance právo přezkoumat rozhodnutí prezidenta Soudním dvorem Evropské unie⁶ (Šimíček, 2008, s. 162-163). Jde o ojedinělý případ, kdy rozhodnutí prezidenta může přezkoumávat Soudní dvůr Evropské unie z toho důvodu, že guvernéři centrálních bank jsou zároveň členy Rady guvernéřů Evropské centrální banky, včetně států mimo eurozónu. Jde o záruku

⁴ Čl. 62 písm. k) a čl. 66 Ústavy. Tošovský guvernérem ČNB, *Právo* 21. 1. 1993 s. 3. Prezident jmenoval bankovní radu, *MF Dnes* 18. 2. 1993 s. 2.

⁵ § 6 odst. 3 zákona o České národní bance ve znění zákona č. 442/2000 Sb. Zrušeno nálezem Ústavního soudu č. 278/2001 Sb. z 20. 6. 2001.

⁶ § 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

nezávislosti na vládách členských států. Přezkum Evropským soudním dvorem může být jen z hlediska souladu s evropským právem, ne z jiných důvodů. Zákon však neřeší případné právní důsledky, pokud by soud konstatoval, že odvolání bylo v rozporu s evropským právem. Soudní dvůr Evropské unie je jen deklarací stavu. Soudní dvůr totiž nemá pravomoc zrušit rozhodnutí hlavy státu členského státu.

2. NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD

Prezident republiky jmenuje na návrh Poslanecké sněmovny prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu na dobu 9 let a přijímá jejich slib. Na návrh Poslanecké sněmovny je může odvolat, nevykonávají-li svou funkci po dobu 6 měsíců anebo to navrhla Kárná komora Nejvyššího kontrolního úřadu.⁷

Prezident republiky Václav Havel 13. 6. 2002 odmítl návrh Poslanecké sněmovny z 25. 4. 2002 na jmenování viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu Františka Brožíka za sociální demokracii i jeho prezidenta Lubomíra Voleníka za Občanskou demokratickou stranu s odůvodněním, že žádá návrhy od nově zvolené Poslanecké sněmovny (poslanecké volby byly 14.-15. 6. 2002).

Ve skutečnosti jeho odpor vycházel z nechuti, že Poslaneckou sněmovnu v letech 1998-2002 ovládali dvě nejsilnější strany - vládní sociální demokracie Miloše Zemana a opoziční Občanská demokratická strana Václava Klause přičemž na základě vzájemné dohody mělo vedení Nejvyššího kontrolního úřadu připadnout opozičním občanským demokratům.⁸ Václav Havel na situaci reagoval slovy pronesenými vůči skupině lidoveckých politiků (Josef Lux, Miloslav Výborný, Jan Kasal, přítomen byl i ředitel Politického odboru Kanceláře prezidenta republiky Jiří Pehe): *"Já budu jmenovat prezidentem NKÚ, já nejsem žádnou smlouvou ničím zavázán, koho budu chtít."* (Koutecký, 2008, 39-40 minuta). Voleníka nakonec jmenoval, Brožíka ne. Nově zvolená Poslanecká sněmovna prezidentu vyhověla a navrhla jiného kandidáta, bývalého poslance sociální demokracie z Moravy Dušana Tešnara ze sociální demokracie, které již Václav Havel jmenoval viceprezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu 9. 1. 2003.

Jestliže prezident může odmítnout návrh Poslanecké sněmovny, tím spíše může odmítnout návrh premiéra, neboť v parlamentní republice nemá premiér silnější postavení než parlament či jeho komora, které je odpovědná vláda.

ZÁVĚR

Prezident republiky Václav Havel byl při svých sporech o možnost prosazení vůle prezidenta úspěšný v případě guvernéra ČNB i v případě vedení Nejvyššího kontrolního úřadu. Tím podstatně posílil faktickou moc prezidenta v hospodářské politice státu. To je navíc umocněno tím, že funkční období člena Bankovní rady ČNB (6 let) i prezidenta či viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (9 let) přesahuje pětileté funkční období prezidenta republiky. Dochází tedy k tomu, že prezident zpravidla jmenuje osoby, které přetrvávají ve funkcích i prezidenta, který je jmenoval. Může tedy zanechat určité ideové ekonomické dědictví skrze osoby, které jsou mu názorově blízké v oblasti ekonomické politiky.

Určitým kouzlem nechtěného je to, že Václav Havel vyhrál své spory nejen pro sebe, ale pro prezidentský úřad jako takový. Původně tak zvítězil nad Milošem Zemanem i Václavem Klausem, kteří podporovali větší vliv vlády, respektive parlamentní většiny na akty prezidenta republiky při obsazování významných ekonomických funkcí. Ovšem tím, že se následně stali

⁷ § 10 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁸ Čl. V Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v ČR uzavřené mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou z 9. 7. 1998 (opoziční smlouva).

sami prezidenty republiky, proměnili původní porážku ve svůj vlastní přínos, protože i oni využili jako prezidenti republiky toho, že měli rozhodující vliv pro jmenování do určitých funkcí, především využili možnosti obsazovat post guvernéra ČNB bez ohledu na mínění vlády.

ZDROJE

KOUDELKA, Z. (2018). *Prezident republiky*. Nakladatelství Leges s.r.o., 2. vydání, Praha, ISBN 978-80-7502-126-7.

KOUTECKÝ, P. a M. JANEK (2008). *Občan Havel 3, Krize*. Dokumentární film. <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10734239951-obcan-havel/213382559040003-krize/>.

KREJČÍ, J. (1931): *Zásada právnosti státních funkcí a zákonnosti správy*. Vydavatelství časopisu Moderní stát Praha.

ŠIMÍČEK, V. (2008): Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů. *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0.

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Vysoká škola AMBIS, a.s., Katedra bezpečnosti a práva

zdenek.koudelka@is.ambis.cz